

L'HISTOIRE AU PRÉSENT

L'ère des tyrannies et l'économie de guerre : naissance d'une théorie (1930-1940)

Jean-Marie Thiveaud et Vincent Feltesse,

Respectivement Conseiller historique de la Caisse des dépôts et consignations
et chercheur-stagiaire à la mission des travaux historiques, CDC

L'hiver 1990-1991 a été universellement marqué par cette guerre qu'un nouvel et étranger printemps essaie partout et à toutes forces d'oublier. Le temps des comptabilités succède aux déploiements inédits des forces militaires, aux grandes levées de fonds dont l'histoire, plus tard, dira peut-être ce qu'elles ont ou n'ont pas financé. Au sortir de ces mois troublés, qui ont même affecté le rythme des abonnements de notre *Revue d'économie financière*, je voudrais seulement proposer au lecteur l'instant d'un regard en arrière, une brève rétrospective d'un demi-siècle, lorsque le monde préparait son entrée dans une « drôle de guerre » et que, pour la première fois dans l'histoire, les économistes et les financiers esquissaient la théorie, et les gouvernements tentaient la pratique d'une « économie de guerre ». S'il semble difficile, en effet, et pour l'instant, de mesurer l'ensemble des coûts et des conséquences économiques et financières du dernier conflit, rares ont été les évocations, dans l'opinion, d'une « économie de guerre ». De la même façon, si les mesures d'embargo éveillaient quelques antiques références dans les mémoires, ou les fugaces discussions, en France, sur la vieille alternative emprunt-contribution, les événements se sont brutalement succédés, comme si, exception novatrice dans l'histoire, la notion même de la guerre avait connu une radicale mutation.

Les résultats de recherches présentés ici sont le fruit d'une coopération intergénérationnelle avec Vincent Feltesse qui termine HEC ; malgré nos vingt ans d'écart, nous sommes, tous deux, issus des deux générations nées entre Yalta et Malta, durant ce nouvel « entre-deux-guerres » et cette rapide exploration du passé nous a, tous les deux, étonnés.

Notre but n'est point ici de comparer des époques ou des situations peu comparables, mais simplement de suggérer une minute de réflexion

silencieuse sur l'une des plus anciennes et plus constantes tragédies de l'humanité, en méditant aussi sur la distance qui déjà nous sépare, à moins qu'elle ne nous rapproche, de modèles et d'idées conçus voici cinquante ans par la génération qui nous a précédés.

« GUERRE ABSOLUE » ET « GUERRE TOTALE »

A la fin du premier conflit mondial, tandis que l'Europe négociait frontières et traités, sans les Etats-Unis et l'Union soviétique, l'ensemble des pays mesura sans tarder les effets économiques des désastres de la guerre. Quatre ans d'hostilité avaient transformé l'ordre d'un monde fort coutumier des crises financières mais qui avait à peine connu l'inflation et les perturbations monétaires.

L'obsession de la paix internationale servit souvent de prétexte, en France notamment, à un moins énergique traitement des fractures économiques malgré l'accumulation puis l'accélération des situations de crise. Sur fond de conférences monétaires, d'accords commerciaux et de disputes amères autour des réparations ou des dettes militaires, les années 1930 voient apparaître le monstre nouveau des Etats totalitaires et le spectre familier de la guerre.

Chacun sait désormais qu'à la « guerre absolue » des stratèges de Verdun succède ce que l'on nomme « la guerre totale », mobilisant toutes les forces nécessaires et, en première ligne, l'économie.

Ainsi devient-il indispensable de susciter une nouvelle discipline, au sein de la vieille économie politique née au xvii^e siècle, l'économie de guerre, qui est aussi une réflexion sur les problèmes contemporains, ceux du passage d'une économie libérale à une économie dirigée, ceux des économies totalitaires.

La Grande Guerre avait bien montré, comme *a contrario*, à quel point une préparation économique était indispensable et qu'il n'était plus possible de mener une guerre pendant que le pays poursuivait peu ou prou une vie normale. Si, rétrospectivement, les historiens d'aujourd'hui peuvent expliquer la grande révolution financière du xviii^e siècle par la pression permanente d'une économie de guerre sur les Etats, cette notion était fort éloignée des esprits de l'époque, ceux des politiques ou des banquiers non moins éloignés des terrains de manœuvre. Or, en 1914, les prévoyants n'étaient pas légion qui eussent pris conscience des mutations. « En même temps que l'hypothèse de la guerre courte, écrit un économiste en 1935, on admettait comme certaine l'éventualité d'une crise économique violente causée par le désarroi des premiers temps des hostilités ; la réquisition des moyens de transport par l'autorité militaire était la consécration directe de cet arrêt de la vie économique. On admettait que les stocks accumulés en temps de paix, soit par le commerce, soit par les administrations militaires, suffiraient malgré la paralysie de la production et du commerce, à assurer tant bien que mal la satisfaction des besoins pendant les quelques mois que durerait la guerre »

(Ailleret)¹. Ces retards de la réflexion économique entraînent de nombreuses difficultés, comme le moratoire des banques et des Caisses d'Épargne incapables de faire face aux retraits massifs après la mobilisation. L'impréparation financière empêcha, en France, le vote du moindre budget annuel entre 1914 et 1918². La production industrielle se ralentit et, durant l'hiver 1914-1915, les armées connurent une pénurie d'obus. Du côté allemand, malgré la confiance dans « l'arme financière » préparée par la Reichsbank depuis plusieurs années, les prévisions économiques n'étaient pas plus pertinentes et l'Allemagne s'effondra dramatiquement en 1918.

Dès le lendemain de la guerre, les historiens, plus que les économistes, essaient de tirer les leçons et les travaux de la Fondation Carnegie sur l'histoire économique et sociale de la Grande Guerre illustrent cette nouvelle préoccupation. Délaissé en France, à la fin des années 1920, cet axe de recherche connaît un nouvel essor dans l'Allemagne en crise. A la marge ou de plus en plus liés à l'action politique, des travaux se multiplient dans les années 1920, dont témoignent des périodiques spécialisés comme *Wehr und Wirtschaft* par exemple. Quelques historiens français engagés poursuivent ces réflexions et, en 1929, Elie Halévy, historien économiste, donne une série de conférences à Oxford sur l'interprétation économique et politique de la crise de 1914-1918 où il annonce déjà les dangers du modèle totalitaire, l'avènement de ce qu'il nommera, en 1936, « l'ère des tyrannies »³.

Si l'on excepte l'Allemagne où la mesure des désastres demeure, presque au jour le jour, une sérieuse préoccupation chez les historiens et les économistes, il faut donc, dans la plupart des pays et en France particulièrement, attendre près de quinze ans de crises successives et de coups d'État pour que germe ce nouveau concept économique et que naisse une nouvelle branche de l'économie politique.

Les articles et les ouvrages explicitement consacrés à l'économie de guerre n'apparaissent massivement qu'à la fin des années 1930. Certes, l'Europe nouvelle propose en 1936 une série d'articles sur l'économie de guerre des futures puissances de l'Axe, mais ces papiers partisans bien que prophétiques font figure d'exception. La politique d'expansionnisme conduite par l'Allemagne hitlérienne stimule tardivement les interrogations. Si le système nazi se met en place en 1933, l'économie allemande ne semble guère, jusqu'en 1938, ni foncièrement originale, ni vraiment menaçante.

Les particularités de l'économie allemande n'inquiètent pas les experts de l'époque qui les assimilent à celles de l'économie soviétique. La présence d'un plan de quatre ans, le désir d'atteindre l'autarcie et la mobilisation de toutes les forces productives sont autant d'éléments du débat théorique qui oppose, en Occident, sur le thème du capitalisme d'État, les économistes libéraux aux socialistes et plannistes. Le Congrès des économistes de langue française, en 1937, en témoigne : « La réussite (de l'Allemagne ou de l'URSS) est mise à l'actif d'un capitalisme d'État qui réserve et concentre tous ses moyens,

¹ Ailleret, Ch., L'organisation économique de la Nation en temps de guerre, Paris, 1935, 320 p.

² Legueu, F.F., « Nos finances et les menaces de guerre », Revue des deux mondes, 15 mai 1939, pp. 355-369.

³ Halévy, E., L'ère des tyrannies, Paris, NRF, 1936.

emprunts et impôts, pour relancer sans cesse la production sans donner à l'ouvrier, en quelque sorte mobilisé pour le service social, les satisfactions de consommation qu'il pourrait souhaiter en tirer, mais en s'assurant par concours ou par crainte, discipline et mystique. Ces procédés se rattachent aux méthodes mêmes de l'économie russe⁴. Les grands travaux réalisés dans le cadre de service obligatoire du travail, en Allemagne et par exemple l'assèchement des marais de la Haute-Bavière⁵ évoquent, chez les économistes européens, ceux qui sont pratiqués, au même moment, en Italie, voire aux Etats-Unis. L'économie allemande est certes une économie de régime totalitaire, au même titre que celle de l'Italie, du Japon ou de l'URSS. « Il n'y avait pas là, explique J. Leguebe, de quoi inquiéter ni offusquer un étranger quelconque : Charbonnier est maître chez soi. »⁶ *La Revue des deux mondes* est très intriguée par les succédanés allemands et explique qu'en 1939 l'Allemagne produira les deux tiers de ses besoins en carburants grâce à de nombreux *ersatz* comme ce fantastique « Leuna », pétrole synthétique fait à partir de charbon qui fascine l'opinion⁷.

La situation change brutalement en 1938 et, bien que le Royaume-Uni et la France s'inclinent devant Hitler à Munich, la prise de conscience des économistes est bientôt générale. Le III^e Reich est une puissance guerrière et sa politique économique ne vise pas « à se mettre à l'abri des intrigues malfaisantes de la finance internationale, des trusts "juifs" ou autres, et lui permettre de développer sans gêne ni trouble ses qualités purement aryennes »⁸ mais bien à préparer la guerre totale. « L'autarcie s'explique par le manque de devises nécessaires au commerce extérieur, mais elle trouve sa raison d'être dans le désir de donner au pays la force de résister à un blocus en temps de guerre ; le Service du Travail présenté tantôt comme un remède au chômage, tantôt comme un moyen d'exécuter les grands travaux est, au fond, une réserve de main-d'œuvre disponible précieuse pour le temps de guerre ; la direction des industries au moyen de la gigantesque pyramide corporative et au moyen du contrôle des changes, la direction de l'agriculture par le Reichsnährstand, la direction des masses ouvrières par le Front du Travail, le contrôle des prix, n'auraient pas à être transformés si une guerre survenait tout à coup. Le caractère *Wehrwirtschaft* de toutes ces mesures ne doit échapper à personne. »⁹ L'année 1938, en Allemagne, marque clairement le début d'un réarmement intensif et l'abandon des grands équilibres financiers et économiques. Le départ du Dr Schacht, ministre partisan d'un certain classicisme économique, inquiète les observateurs.

4 Auguy, M., « Travaux du congrès des économistes de langue française » (1937), *Revue d'économie politique*, avril-juin 1939, pp. 842-850.

5 Leguebe, J., « Economie allemande de guerre », *Revue politique et parlementaire*, août 1939, pp. 201-219.

6 *Idem*.

7 « Combustibles, finances et Défense nationale », *Revue des deux mondes*, 1^{er} décembre 1928, pp. 546-576.

8 *Idem*.

9 Piatier, A., *L'économie de guerre*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1939, 304 p., p. 47.

L'agressivité nazie est d'autant plus alarmante que le III^e Reich possède désormais un important potentiel économique. Une discussion s'ouvre à partir de mars 1939 dans *Les Nouveaux Cahiers* pour confirmer ou infirmer la supériorité économique allemande sur le Royaume-Uni et la France. En se fondant sur une série d'indices, E. Mantoux combat l'opinion commune et, « à l'état latent, l'idée qui prévaut... dans une grande majorité du public en France et en Angleterre, et qui à mon sens fausse la discussion du problème : celle de la supériorité économique de la Grande-Bretagne sur l'Allemagne, ou même de la France sur l'Allemagne. Il m'est absolument impossible de comprendre où cette idée a pu naître, ni surtout comment elle peut encore subsister »¹⁰. La menace croissante d'un conflit inspire alors de nombreux articles dans les revues spécialisées sur l'économie de guerre et sa nécessaire préparation.

DES MORTIERS, PAS DES PIANOS

Un jeune économiste, André Piatier, dans sa thèse originale sur « l'économie de guerre », publiée en 1939, prend, d'entrée de jeu, l'économie allemande en exemple¹¹. « Au-dessus de tout, le Führer, chef de toutes les forces allemandes militaires, économiques, etc. Immédiatement sous ses ordres, celui qu'on pourrait appeler le chef d'État-Major général de l'économie de guerre, le Maréchal Goëring, dont les services administratifs du plan de quatre ans forment un super-ministère, au-dessus du ministère de l'Économie nationale et de la Reichsbank du D' Funk, du ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture du D' W. Darré et des organisations des forces du travail du D' Ley. Ajoutons au tableau, les organisations d'assistance, bienfaisance nationale-socialiste (NSV) et secours d'hiver (WHW)... ».

171

André Piatier expose ensuite les débats récents sur cette notion nouvelle¹². Il invoque les grands théoriciens de l'économie politique. La « science des richesses », comme la définissait Rossi au siècle précédent, peut-elle admettre en son sein ce nouveau concept qui donne les moyens théoriques de parvenir à la destruction de toutes les richesses ? André Piatier démontre alors que l'économie de guerre répond aux évolutions modernes de l'économie politique. Si l'épargne et les impôts sont autant de renoncements à des biens présents pour obtenir des gains plus importants ultérieurement, de même l'économie de guerre apparaît « comme une mesure d'autodéfense des richesses et des forces nationales accumulées, au même titre que la lutte contre les épidémies et contre les catastrophes naturelles ». Il distingue ensuite, par référence aux auteurs allemands, la *Kriegswirtschaft*, l'économie

¹⁰ Mantoux, E., « Au sujet de l'économie hitlérienne », *Nouveaux cahiers*, 15 mars 1939, pp. 21-23.

¹¹ Piatier, A., *L'économie de guerre*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1939, 304 p., p. 87.

¹² Piatier, A., *L'économie de guerre*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1939, 304 p., p. 15.

dirigée durant la guerre et la *Wehrwirtschaft*, économie de guerre conduite dans le temps de paix. Il énumère les caractéristiques de l'économie de guerre :

« Le remplacement des besoins individuels du temps de paix par des besoins collectifs du temps de guerre, qu'il s'agisse des besoins généraux de l'Etat ou des besoins groupés de certaines catégories de la population.

— Le changement brutal dans la nature même des besoins : accroissement très considérable de la demande de matériel de guerre, de munitions, de métaux ; groupement des besoins alimentaires et d'habillement ; disparition plus ou moins complète d'un grand nombre de demandes du temps de paix. Ce changement résulte d'un bouleversement complet de la notion d'utilité et il entraîne des variations énormes dans l'échelle des valeurs.

— L'éviction complète du mécanisme du prix et la lutte contre la tendance à la hausse. »

L'économie de guerre entraîne un changement radical de la production ; il ne s'agit plus de construire des pianos mais des mortiers. Cette production ne s'opère plus dans le cadre d'une économie ouverte, mais dans celui d'une autarcie forcée, blocus économique et faibles ressources en devises obligent. Mais surtout, l'économie de guerre bouscule les principes les plus fondamentaux de l'économie libérale : la sacro-sainte loi de l'offre et de la demande n'a plus de sens ; il n'est plus question d'atteindre l'équilibre idéal, mais d'adapter l'offre à la demande, le soldat qui ne possède plus de cartouches ne se consolera pas en lisant Smith ou Ricardo. Enfin les prix n'ont plus de valeur, dans la mesure où ils n'ont plus de rôle stimulant, et l'entrepreneur, non approvisionné, ne peut plus produire même si on lui promet un prix extraordinaire pour ses biens.

Publié un an plus tard, durant la « drôle de guerre », mais conçu avant les hostilités, l'ouvrage de L. Fauvel¹³ passe en revue les différents postes de l'économie de guerre. Il observe, d'une part, une hausse de la demande, qui est aussi modifiée dans sa nature, et d'autre part, une baisse de l'offre. Il évalue, par exemple, l'augmentation de la consommation de nickel à 60 % en temps de guerre, tandis que les besoins en viande croissent de 45 % et ceux en pain de 15 %. Or, l'offre ne peut que diminuer car les importations sont limitées, les outils de production sont désorganisés du fait de la mobilisation militaire et il faut encore escompter les pertes dues aux destructions ou à l'invasion des territoires. Cette pénurie se manifeste aussi et surtout à propos de la main-d'œuvre. Des millions d'hommes sont envoyés au front, alors que des efforts supplémentaires sont demandés aux diverses industries. Ce décalage entre la hausse de la demande et sa modification et la baisse de l'offre est dramatique dans le domaine industriel. Non seulement il faut remédier à la pénurie, mais encore reconverter l'appareil industriel.

Dans sa thèse de 1935 et en se fondant sur l'expérience de 14-18, Ch. Ailleret¹⁴ avait estimé à 15 mois le délai nécessaire à la reconversion d'une usine à la fabrication de canons.

¹³ Fauvel, L., *Problèmes économiques de la guerre totale*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1940, 265 p.

¹⁴ Ailleret, Ch., *L'organisation économique de la Nation en temps de guerre*, Paris, 1935, 320 p.

La pénurie n'affecte pas moins les circuits de l'argent. Les thèses académiques fleurissent sur ce sujet, *in situ* et comme *in vivo*. Etudiant le financement des dépenses publiques pendant la guerre 1939-1940, M. de Lestrade¹⁵, dès 1941, dénombre les problèmes financiers posés par la guerre. L'Etat doit faire face à une très forte croissance des dépenses, qui sont absolument nécessaires. Rapidement ces charges dépassent le revenu national annuel¹⁶. Parallèlement à cette hausse des dépenses, il constate une baisse des ressources, et notamment des impôts. Certaines usines sont détruites, d'autres ne peuvent plus produire, des entreprises font faillite par manque de personnel, les impôts diminuent. Le financement devient vite dramatique, l'inflation, quoique inévitable, n'est pas imaginable. Elle implique une dévalorisation de la monnaie, à l'heure où les importations deviennent indispensables devant la pénurie. Toutes ces situations angoissantes nécessitent donc une préparation de longue haleine.

Tous les auteurs s'accordent à dire que cette préparation incombe à l'Etat, lui seul étant à même d'assurer une telle tâche. André Piatier relève au moins huit bonnes raisons qui justifient une forte intervention étatique :

« 1. La plus importante est sans aucun doute la nécessité de faire passer en temps de guerre l'intérêt et les besoins de l'Etat avant les intérêts particuliers et besoins privés.

2. Les besoins de l'Etat deviennent prépondérants. Il s'établit en quelque sorte un véritable monopole de la consommation (...).

3. Seul le gouvernement s'appuyant sur les décisions du Haut commandement, peut fixer l'étendue des besoins et l'ordre d'urgence selon lequel il faudra les satisfaire.

4. Le mécanisme des prix n'est plus susceptible de réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande : il est impossible de laisser la demande varier en même temps que l'offre pour parvenir à leur égalisation.

5. Des considérations financières et des considérations de justice sociale s'opposent à la hausse des prix comme moyen de remédier à la pénurie de certains produits.

6. L'Etat seul peut juger la meilleure répartition entre le front et l'arrière (...).

7. Le contrôle et la tarification des prix ne suffira pas toujours pour assurer une répartition équitable des produits devant les menaces d'accapement par certains individus, il faudra rationner les produits n'existant qu'en quantité limitée (...).

8. La nécessité de constituer des stocks de toutes sortes, de soumettre les transports aux besoins de l'armée, d'assurer les relations commerciales d'un certain ordre, de rendre le pays indépendant pour la production de produits impossibles à acheter au dehors. Les conditions de la politique financière et monétaire sont autant de facteurs qui justifient l'ingérence de l'autorité publique dans le fonctionnement de la vie économique du temps de guerre. »

¹⁵ Lestrade (de), R., Le financement des dépenses publiques pendant la guerre 1939-1940, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1942, 250 p.

¹⁶ Les dépenses de l'Etat étaient de 10 milliards en 1914 et 57 milliards en 1918. « Le financement d'une guerre », Revue politique et parlementaire, octobre 1939, pp. 4-15.

Mais l'Etat français ne possède pas les structures nécessaires et Ch. Gibrin¹⁷ propose de désigner dès le temps de paix un « chef de l'économie de Défense nationale », à la tête d'un ministère de l'économie de guerre. « Il concentrerait toutes les ressources et la production du pays, pour satisfaire les besoins des Services Publics, de la population et des Armées ; ceux-ci ayant la priorité et lui étant précisés par le ministre de la Défense nationale. »

Ce nouveau département aurait une première mission d'information et de renseignement, pour notamment recenser les besoins militaires ou civils. Ainsi en 1914 la consommation journalière d'obus de 75, était prévue à 14 000, la consommation effective en 1918 fut de 226 000¹⁸. Il lui faut aussi évaluer les ressources, la main-d'œuvre avec ses qualifications, les matières premières, les outils de production industrielle, les devises. Ces propositions, très appuyées par les économistes se traduiront au moins, après la guerre, par la création de l'INSEE.

La mission la plus délicate sera d'adapter les ressources aux besoins, d'abord par des mesures passives qui permettront d'éviter les ruptures de stocks : constitution de réserves (matières premières, produits semi-finis et finis) et signature d'accords avec des puissances étrangères neutres chargées d'approvisionner. Mais une réforme profonde de l'appareil productif reste inévitable et il faut la préparer plusieurs années à l'avance. De nombreux auteurs proposent ainsi que l'Etat passe des commandes de démarrage aux entreprises qui accepteront de produire des armes afin d'éviter une trop longue reconversion en temps de guerre. Ces débats sont l'occasion de plaider pour un changement radical de l'appareil productif, la formation des Français et la rationalisation de l'économie nationale. Cette tendance « moderniste » s'exprime plus particulièrement chez les membres du groupe « X-Crise », fondé quelques années auparavant. Le groupe publie un cycle de conférences de J. Coutrot sur l'organisation rationnelle de l'économie et de la Défense nationale¹⁹.

La question du financement de la guerre agite plus encore les esprits. Le débat s'organise autour de la classique trilogie des deux siècles précédents : impôts, emprunts, moyens de trésorerie. H. Laufenburger écrira à la fin de la guerre un ouvrage sur les finances publiques en temps de guerre où il décrit les principales théories de l'époque. La règle du *fifty-fifty* (50 % impôts, 50 % emprunts) n'est plus concevable mais il faut demander cependant un minimum à l'impôt qui doit couvrir les dépenses ordinaires du budget. En revanche, il n'existe pas vraiment de règle du maximum et le recours à l'emprunt est inévitable, justifié à la fois par le caractère extraordinaire des dépenses de guerre et par le profit que tireront les générations futures de la défense du territoire. L'argument a fait ses preuves plus d'un siècle mais les règles de l'orthodoxie financière vont malgré tout s'en trouver bouleversées. Forts de

17 Gibrin, C., L'organisation de l'économie nationale pour le temps de guerre, *Mercur de France*, 15 juillet 1939, pp. 257-275.

18 Quesseveur, Y., « La mobilisation industrielle », *Politique*, février 1939, pp. 97-114.

19 Coutrot, J., L'organisation rationnelle au service de l'économie et de la Défense nationale, *X-Crise*, juillet 1939, pp. 20-25.

l'expérience de 1914, il faudra dans le public lancer essentiellement des bons à court terme et organiser une stricte réglementation des nécessaires avances de trésorerie.

Le débat sur les méthodes de financement est très riche et les ouvrages et les articles sur le sujet se multiplient en une année ²⁰.

CONTRÔLE DES CHANGES ET DICTATURE

La plupart des auteurs s'accordent pour souligner la nécessité d'une préparation longue et le rôle prééminent de l'Etat. Ces positions suscitent l'hostilité des libéraux contre le « contrôle des changes, le blocage des prix, la limitation des bénéfices industriels... » mais aussi les réactions des pacifistes, qui refusent, plus simplement, le mot guerre.

Lucius publie, en 1938, un livre sur la fin du libéralisme ²¹ au moment où le libéralisme économique fait un retour en force, par réaction contre le Front Populaire, ses nationalisations, son contrôle des changes, son blocage des prix et autres accords sociaux de Matignon. En novembre 1938, les décrets Daladier suppriment la loi sur les quarante heures en multipliant les dérogations et cette mesure fait la quasi-unanimité chez les économistes de l'époque. Un article de « X-Crise » sur la reprise économique de 1938-1939 reflète bien ce point de vue : « Dans tous les cas, l'observation des faits montre que cette reprise a été naturelle, c'est-à-dire qu'elle a été déclenchée par la simple suppression d'entraves qui s'opposaient jusque-là à un accroissement d'activité. Parmi ces principales entraves, il faut citer la loi des quarante heures introduite au moment même où les Allemands, en plein surarmement venaient de réoccuper la Rhénanie ; la mise en sommeil de cette loi contre-indiquée, dont nous n'avons cessé de dénoncer ici le rôle destructeur, en dehors de toute opinion politique et sociale, a été le principal ferment du premier redressement de quelque durée constaté en France depuis dix ans. Le recul du temps permet peu à peu de juger cette question sans les préjugés qui ont, à ce moment, obscurci les esprits les plus éclairés. » ²² Le contrôle des changes est un autre champ de bataille. Daladier finit par remplacer, au ministère des Finances, Marchandeau, partisan du contrôle des changes, par Paul Reynaud et cette décision est bien accueillie par le cercle des initiés. Au lendemain des accords de Munich, H. Laufenburger, le spécialiste de l'économie allemande, explique pourquoi la France ne doit pas instaurer le contrôle des changes, car ce serait s'aligner sur les méthodes hitlériennes sous prétexte de se défendre contre l'hitlérisme ²³.

²⁰ Cf. bibliographie.

²¹ Lucius, P., *L'agonie du libéralisme. La renaissance des libertés françaises*, Paris, Sirey, 1938, 143 p.

²² « Le point économique », *Economie française*, janvier 1940, pp. 15-16.

²³ Exemples tirés de l'article de M. Cremieux-Brihac sur « La France en septembre 1939 : de l'économie de crise à l'économie de guerre » in *Deutschland und Frankreich*, München, Artémis, 1981, 760 p.

Mais la nécessité de mettre en place ce nouveau modèle d'une économie de guerre se heurte à la suprématie politique des libéraux qui, focalisés sur les problèmes financiers, pensent qu'une préparation financière suffit. L'idée de la moindre mesure dirigiste suscite la peur de passer dans le camp des pays totalitaires, contrôle des changes et dictature vont de pair. « Si l'on veut sauvegarder les institutions démocratiques, écrit Louis Rougier, dans la conclusion de ses *Mystiques économiques* il est nécessaire d'écarter l'étatisme économique. »²⁴

La mise en application de l'économie de guerre reste donc limitée. « Deux conceptions s'opposent dès que l'on examine le problème, écrit un économiste durant l'été 1939. La première repose sur la notion de l'adaptation préalable, dès le temps de paix, de l'économie nationale à son rôle du temps de guerre, quelles que puissent être les conséquences de cette transformation sur les relations économiques avec les pays voisins : c'est la solution adoptée par les pays totalitaires et particulièrement favorable à une attitude offensive. La seconde a pour base la préparation, dès le temps de paix, de la transformation à faire subir à l'économie au moment de la guerre, sans modifier sensiblement les rapports existant normalement avec les autres puissances : c'est la solution des pays démocratiques, et notamment de la France, celle des pays à attitude défensive ». Les principes du dirigisme étatique semblent davantage effrayer les esprits que les réalités même de la guerre. E. Payen dans un article sur l'économie de guerre, rédigé en pleine guerre, admet qu'il est nécessaire de « brider » l'économie pour mieux l'adapter, mais pour aussitôt lui redonner la liberté²⁵.

Par respect pour la mémoire de Colbert, on tolère seulement les nationalisations des usines de guerre. Obsédés par les idées de la démocratie, les économistes libéraux restent insensibles au caractère moderne et novateur de l'économie hitlérienne et des systèmes totalitaires, voire américain. Au mieux, certains perçoivent quelque parenté avec la vieille utopie de Fichte et son « Etat commercial fermé », qui fut littéralement, en 1800, l'anti-Jean-Baptiste Say.

Si les libéraux sont opposés à l'économie de guerre, au nom de doctrines qui excluent toute forme d'intervention étatique, il n'en reste pas moins que pour une large partie de l'opinion, l'idée même de la guerre fait resurgir les traumatismes du million de morts de la Première Guerre mondiale. Et même André Piatier, après avoir développé ce nouveau concept d'économie de guerre, redoute que « la préparation économique de la guerre ne conduise fatalement à la guerre ». Et s'il réfute l'argument simpliste selon lequel « à force d'accumuler les armes, il faut bien s'en servir », il admet qu'une course aux armements amène fatalement la guerre ou la crise. La paix reste dans les esprits la seule option pour le bon développement économique d'une société.

Les Nouveaux cahiers consacrent en février 1939 un numéro entier aux conditions économiques de la paix. Dans le numéro suivant, J. Goubert

²⁴ Rougier, L., *Les mystiques économiques*, Paris, Librairie de Médicis, 1938, 198 p.

²⁵ Payen, E., « Economie de guerre et économie de paix », *Journal des économistes*, novembre-décembre 1939, pp. 966-968.

propose des mesures concrètes pour faire passer l'Allemagne de l'économie de guerre à l'économie de paix : « De là deux problèmes de la paix ; le passage sans chômage et sans ruines, de l'économie de guerre à l'économie de paix ; une réouverture progressive des frontières au commerce international, qui permette à tous les pays de se ravitailler en matières premières et en produits agricoles. Nous avons cherché à ces deux problèmes des solutions pratiques, des solutions qui ne soient pas seulement verbales. (...) Il faut donc : 1. Un programme d'action pour régulariser le passage de l'activité des usines et ateliers travaillant pour l'armement à une activité dirigée vers des fins pacifiques ; 2. Un procédé de réouverture progressive des frontières aux échanges, procédé qui ne compte pas seulement sur une bonne volonté libérale des peuples ». De même, la conférence des Hautes études internationales qui se tient en Norvège au printemps 1939, choisit pour thème de ses débats : « Les politiques économiques et la paix »²⁶.

Ces positions sont confortées par la crainte généralement partagée d'une guerre longue au cours de laquelle il sera donc toujours temps de se réarmer. L'ouvrage de S. Possony sur l'économie de guerre totale²⁷ défend cette hypothèse, approuvée par les plus grands experts militaires de l'époque. Le front est de 1 000 kilomètres et il existe deux types de guerre : la première, défensive terrestre avec offensive aérienne et la seconde, offensive terrestre avec offensive aérienne moins développée. Il estime alors les besoins d'armement, nombre de mitrailleuses par compagnies, nombre de compagnies au kilomètre de front, nombre de chars par division, un char lourd pour 35 hommes, etc. Possony échafaude encore des hypothèses sur les pertes, les destructions de matériels puis il procède à une récapitulation et à une comptabilisation des ressources nécessaires pour une guerre victorieuse. Il donne des conclusions chiffrées et estime qu'il faut 52 millions de travailleurs pour la guerre du premier type et 82 millions pour la guerre du second type, sans compter évidemment les hommes au front. La guerre sera une guerre longue et d'usure où l'économie jouera un rôle prédominant. J. Goubert exprime un point de vue semblable, « la force de résistance de la France, aidée de la puissance économique britannique exclut l'hypothèse d'un triomphe rapide. La guerre durera jusqu'à l'usure économique d'un des groupes opposés, et l'usure est longue, et plus lente chez ceux dont les amis sont libres ».

Dans de telles conditions, il n'est donc pas utile de conduire une économie de guerre : il suffit de s'enrichir au maximum.

Ce raisonnement est d'autant mieux admis que la France est très confiante dans son potentiel économique et dans ses ressources. M. Serruys, Haut-Commissaire à l'Économie nationale, exprime dans un discours, en février 1940, un reflet fidèle de l'opinion : « Le mois d'août 1939 est l'un des plus prospères de cette longue période d'ascension. La guerre éclate, sournoise et soudaine. L'économie française est saine. Les ressources agricoles sont

²⁶ Goubert, J., « Si la guerre est possible, la paix l'est aussi », Nouveaux cahiers, 15 mars 1939, pp. 2-8.

²⁷ Possony, S., L'économie de guerre totale, Paris, Librairie de Médecis, 1939, 207 p.

abondantes. Un stock de 30 millions de blé s'ajoute à une moisson heureuse. La récolte de betteraves est abondante, celle du vin surabondante. La structure de notre économie est équilibrée. Une partie de l'industrie est en plein travail en vue du conflit actuel, et celle qui travaille pour les besoins civils bénéficie d'une consommation active. Les prix sont bas, comparés à ceux de la plupart des pays compétiteurs. »²⁸

MANGEURS DE CAPITAUX ET DÉMOLISSEURS DU CRÉDIT

Nombreux pensent d'ailleurs que l'économie allemande va s'effondrer rapidement. Certes les économistes sont d'accord pour admettre que la reprise allemande est incontestable²⁹ et ils en ont largement discuté lors du Congrès des économistes de langue française de 1938³⁰.

Pourtant, personne ou presque ne suppose que l'économie allemande soit viable à terme. H. Laufenburger, au cours du Congrès³¹, expose les deux failles du régime économique hitlérien. D'une part, la recherche par l'Allemagne de l'autarcie et de l'autosubsistance demeure relative. Elle a à peu près réussi pour toutes les matières premières, mais elle a dû importer des machines pour pouvoir produire ses fameux *ersatz*. L'Allemagne continue donc à importer, signe des limites de la politique. D'une autre part, l'attitude des ouvriers et de la population allemande risque de se modifier à force d'énormes sacrifices. Depuis 1937, une politique de réarmement intensif est en place. Or, pour la majorité des économistes, le réarmement est improductif et ne peut être une solution à terme, comme le rappelle Alfred Sauvy³². « L'armement est souvent assimilé aux grands travaux mais tous deux présentent l'inconvénient d'être de gros mangeurs de capitaux et des démolisseurs du crédit. » Sans doute l'armement permettrait de détruire une partie de la surproduction, mais malheureusement, il faudrait d'abord financer ce réarmement et les destructions ultérieures ne seraient pas sélectives. De toute façon, conclut Sauvy, même la guerre ne peut être une solution. Le chômage, par exemple, ne sera pas résorbé car les chômeurs ont souvent plus de 50 ans et ne sont pas mobilisables. Pour Alfred Sauvy comme pour les économistes plus âgés, en bonne théorie, l'armement ne saurait absolument

28 Serruys, D., « Economie de guerre », Conférence faite le 9 février 1940 au théâtre Marigny, Economie française, février 1940, pp. 50-57.

29 La production annuelle d'électricité passe de 30 700 millions de kwh à 50 000 en 1937. La production de lait progresse de 210 millions d'hectolitres en 1929 à 245 millions en 1935. De manière générale, l'on observe une forte augmentation du revenu national qui, de 45,2 milliards de marks en 1932, puis 58,6 en 1935 et 71,0 en 1937, atteint 76,0 milliards en 1938. La disparition du chômage et la stabilisation des prix complètent l'image favorable.

30 Mantoux, G., « Au sujet de l'économie hitlérienne », Nouveaux cahiers, 15 mars 1939, pp. 21-23.

31 Auguy, M., « Travaux du congrès des économistes de langue française », Revue d'économie politique, avril-juin 1939, pp. 842-850.

32 Sauvy, A., « L'armement et la reprise économique », L'Europe nouvelle, 26 août 1939, pp. 943-944.

pas garantir une reprise économique et par conséquent, la reprise enregistrée en Allemagne n'est due qu'aux sacrifices de la population et ne saurait durer. André Piatier aboutit aux mêmes conclusions³³. « Dans la réalité, il est très douteux que le problème se pose jamais sous cet angle. La période de préparation à la guerre supprime, en effet, le plus souvent, les variations cycliques. La fabrication intensive d'armements, les dépenses anormales de l'Etat prolongent artificiellement la ligne ascendante de la prospérité : production sans cesse accrue, revenus en augmentation, créent une apparence de richesse qui prolonge le boom. Les dépenses exagérées de l'Etat n'arrivent même pas à renverser le mouvement, car, tant que la production augmente, les ressources s'accroissent et suffisent à couvrir les dépenses moins élevées de l'année précédente. La question est de savoir combien de temps peut durer cette évolution ascendante de fausse prospérité. Pour reculer l'échéance de la crise qui menace, la production doit s'accroître sans cesse et, fatalement, c'est sur celle des armements qu'elle se porte. Vient alors le moment où le réarmement intérieur ne suffit plus à tout absorber et qu'apparaît, surtout dans les pays à capacité de production considérable, l'impérieuse nécessité d'exporter à tout prix, afin que le volume de la production conserve son rythme. Pour l'Allemagne qui a voulu réarmer, il faut maintenant exporter, exporter à tout prix. Sinon, elle devra s'armer encore davantage. L'équilibre allemand est compromis si sa production décroît, ou seulement reste étale. On peut donc prophétiser à coup sûr que l'issue fatale d'une course fantastique aux armements est : ou la guerre, ou la crise. »

179

L'opinion, bercée par les économistes, pense que l'issue de la course hitlérienne sera fatalement la crise et que le régime nazi s'effondrera de lui-même.

Plus tard, lorsque la guerre a éclaté et que l'Allemagne n'a toujours pas explosé, une nouvelle idée apparaît dans les cercles spécialisés qui postule toujours la faiblesse de l'économie allemande : le blocus. Il suffira d'asphyxier l'ennemi pour qu'il se rende, démontre l'ouvrage de G. Valois qui s'interroge sur la nécessité d'une guerre, si le blocus est possible³⁴.

Quelques économistes mieux avertis mais censurés vont à l'encontre de l'opinion générale. H. Laufenburger, grand connaisseur de l'économie allemande, écrit clairement³⁵ : « Je n'estime donc pas qu'on puisse entrevoir ni un effondrement financier du Reich, ni une pénurie des denrées et matières les plus essentielles. Je pense qu'à la longue, l'Allemagne aura de plus en plus de mal à financer les importations qui lui seront indispensables. A mon avis, le blocus peut tout simplement contribuer, sur le terrain restreint qui lui est assigné, à la conduite de la guerre. Son issue dépend essentiellement de facteurs militaires, politiques et moraux ». H. Leguèbe ajoute : « On ne conçoit pas comment l'Allemagne pourrait d'une part continuer à financer les entreprises économiques normales, d'autre part mener à bien son programme d'autarcie dans le circuit économique international. Or, le chômage est un cauchemar pour l'Allemand et signifierait l'effondrement du régime. Ce que

33 Op. cit.

34 Valois, G., *Guerre ou blocus économique ?*, Paris, Editions de la Liberté, 1939, 318 p.

nous venons d'exposer n'est qu'un argument parmi tant d'autres qui prouvent la volonté de l'Allemagne de se tailler un empire par la force. »³⁵

UNE MAISON À TROIS ÉTAGES

La politique conduite par le gouvernement français reflète le débat théorique des économistes. Quoique convaincu de la nécessité de préparer une économie de guerre, il ne peut se résoudre à prendre l'ensemble des dispositions nécessaires. En fait, et jusqu'en septembre 1939, bien qu'il décide quelques mesures et malgré les pleins pouvoirs dont il jouit, le chef du gouvernement, Edouard Daladier, ne dirige pas l'économie française selon une logique de guerre. Il faudra attendre le début des hostilités pour qu'un train de décrets adaptés soit enfin promulgué.

Le 11 juillet 1938, le Parlement vote une loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre³⁷. Depuis plus de 11 ans, cette loi était à l'étude et d'autres préoccupations ou peut-être l'absence de lucidité de certains dirigeants feront encore traîner en longueur son application. Les termes de cette loi ne présentent pourtant aucune caractéristique extraordinaire. Elle apparaît plutôt comme un règlement d'administration publique sous un intitulé plein de résolution : « Préparation minutieuse, dès le temps de paix, des mesures d'organisation afin d'assurer leur déclenchement acharné dès le temps de guerre. »³⁸ Contrairement à l'Allemagne, la France refuse de pratiquer la *Wehrwirtschaft*, l'économie de guerre en temps de paix. Toutes les mesures prévues accompagnent la mobilisation militaire, à de rares exceptions prévues pour le temps de paix. Ainsi, selon l'article 44 de la loi, « chaque département ministériel établit le plan et le journal de son organisation du temps de guerre ». A partir de l'été 1938, divers recensements seront donc effectués par les ministères et les administrations, illustrant la faible portée des travaux du législateur.

Cependant, sous la pression des événements extérieurs, une série de décrets, pris en mars-avril 1939, concernent cette fois le régime du travail, la police économique du réarmement et la mobilisation économique. Le régime du travail est devenu, en effet, particulièrement complexe, régi par la loi du 21 juin 1936 qui portait la durée légale à quarante heures, les décrets-lois du 12 novembre 1938 qui autorisaient facilement les heures supplémentaires et enfin les décrets-lois du 20 mars 1939 organisant les travaux effectués dans l'intérêt de la Défense nationale pour lesquels la durée légale peut atteindre cinquante heures. Les nouveaux décrets-lois augmentent la durée du temps

³⁵ Laufenburger, H., *L'économie allemande à l'épreuve de la guerre*, Paris, Librairie de Médicis, 1940, 268 p.

³⁶ Leguebe, J., « *L'économie allemande de guerre* », *Revue politique et parlementaire*, août 1939, pp. 201-219.

³⁷ *Présidence du Conseil*, *Organisation générale de la Nation pour le temps de guerre*, Paris, Berger-Levrault, 1939, 111 p.

³⁸ *Journal officiel du 28 septembre 1938*.

de travail (quarante-cinq heures pour les administrations, par exemple) sans contrepartie salariale. La police économique du réarmement vise surtout à limiter les bénéfices des industries travaillant pour la Défense nationale. Le souvenir du rapide enrichissement des marchands de canon durant la Première Guerre mondiale est encore bien présent dans l'opinion. Enfin, les deux décrets-lois du 19 avril 1939 sur la mobilisation économique se bornent à réglementer l'utilisation de la main-d'œuvre lors de la mobilisation et à favoriser la constitution, sous forme de sociétés commerciales, des groupements de répartition des matières premières.

Toutes ces mesures n'apportent aucun changement radical ni aucune des institutions nouvelles ou des réformes profondes réclamées par la plupart des spécialistes de l'économie de guerre.

Le discours de Paul Reynaud sur le bilan économique de la France, en novembre 1936, illustre la situation. Le nouveau ministre des Finances présente, en effet, sa politique comme une ultime démonstration de l'efficacité du libéralisme économique, de la nécessité du désengagement étatique, sauf à privilégier, à la marge, les charges du réarmement. Il développe son programme, le 24 mars 1939, dans une note apparemment inédite à Edouard Daladier. Nous en livrons ici quelques très brefs extraits³⁹.

« L'économie française peut-être comparée à une maison à trois étages ; en bas, supportant tout l'édifice, l'étage de la production des richesses consommables ; au-dessus : l'étage des travaux publics, travaux peu ou pas rentables ; en haut : l'étage des armements où l'on stérilise des matières premières et du travail humain.

« L'augmentation considérable, presque monstrueuse, des dépenses d'armement accroît encore le poids de l'étage supérieur et menace de faire s'écrouler tout l'édifice. Il est donc d'une nécessité vitale de renforcer l'étage inférieur en activant la production des richesses consommables.

« ...L'équilibre ainsi réalisé (par les décrets-lois du 12 novembre 1938) vient d'être détruit par les décisions que le gouvernement a dû prendre lundi dernier pour faire face au péril extérieur. Ces décisions ont accru le poids de l'étage supérieur à un point tel que l'édifice est menacé d'écroulement... En face d'une menace aussi grave pour le pays, que doit faire le gouvernement ? Il doit prendre à mon avis des mesures de trois ordres :

« 1. Permettre au secteur libre, celui de l'étage inférieur, de produire plus de richesses consommables.

« 2. Contenir la hausse des prix dans d'étroites limites et en rester maître.

« 3. Alléger les dépenses d'ordre civil... (suivent trois feuillets de prescriptions pratiques que Paul Reynaud conclut ainsi :)

« Lituanie, Slovaquie, Roumanie, tel est le butin d'Hitler dans la journée d'hier. Si nous employons simultanément les divers remèdes énoncés dans cette lettre nous sauverons le pays. L'issue dépend donc de nos volontés. »

Différents points du programme détaillé dans cette note de Paul Reynaud seront partiellement appliqués, mais l'on voit bien à quel point persistent à la fois une analyse libérale classique et une perception en quelque sorte exotique

de la guerre. A côté des économies pauvres, de survie, de revanche ou de conquête — ce qui en bonne anthropologie est identique — des pays totalitaires et, particulièrement de l'Allemagne d'Hitler, la France cherche les moyens d'épargner, au moindre coût idéologique ou financier, sa situation de relative richesse⁴⁰.

Reprenant nombre des prescriptions de Paul Reynaud, le gouvernement s'attache alors énergiquement à une opération de réglementation. Un décret du 19 mars 1939 règle l'attribution des avances sur marchés, autorisant des contrats de démarrage. Leur valeur, avant la mobilisation, était de 1,071 milliard de francs et en décembre 1939, plus de 80 entreprises avaient bénéficié d'avances importantes sur marché⁴¹.

La préparation financière, quoique timide, n'est pas négligée. Sur le plan fiscal, une taxe d'armement vient, à partir du 1^{er} mai 1939, frapper toutes les ventes. De nombreux emprunts à court terme sont lancés, en bons de la Défense nationale, émis par la Caisse autonome de la Défense nationale, créée à cet effet en mars 1938. En matière de trésorerie, une convention secrète est signée le 29 septembre 1938 entre le ministre des Finances et la Banque de France, ouvrant, en cas de mobilisation, une avance provisoire de 25 milliards de francs.

Malgré ces quelques dispositions, la France ne choisit pas l'économie de guerre. L'absence de contrôle des changes, de blocage des prix, de mobilisation de la main-d'œuvre en sont autant d'illustrations. L'équipe de « X-Crise » révèle cette indécision, à la veille de l'armistice⁴² : « Il importe de souligner que le redressement 1938-1939 n'a nullement été réalisé dans le cadre d'une économie de guerre, comme on l'a cru parfois, mais au contraire par le moyen d'une libération des forces. Le problème qui se posait alors était non pas de développer les industries de Défense nationale par une politique de contrainte, au détriment des industries dites civiles, mais au contraire, de favoriser la création de richesses, de telle façon que les rentrées d'impôts et le crédit public soient suffisants pour permettre de financer les fortes dépenses stériles, rendues nécessaires par la tension européenne ».

40 Le rapport de Jacomet sur la mobilisation industrielle remis à Edouard Daladier [Rapport de M. Jacomet sur la mobilisation industrielle. Archives Daladier. Cote 4DA2Dr1], dans la même période, souligne les premiers résultats de l'action. Au 1^{er} janvier 1937, 7 409 entreprises travaillaient pour la Défense nationale ; elles sont 11 474 le 1^{er} janvier 1939. A cette même date, 5 806 usines sont mobilisées (sans compter les sous-traitants) et 4 328 établissements le sont par l'intendance et divers autres ministères.

41 Par ailleurs, on constitue des stocks stratégiques : 2 480 tonnes d'aluminium, 1 900 tonnes de nickel, 2 800 000 tonnes de pétrole... Enfin, l'Etat participe aussi à l'accroissement de l'équipement industriel, il installe, dans le cadre de la décentralisation des usines stratégiques, un laminoir pour rails à patins au Boucau, pour le compte de la société de Marne-Homecourt, pour un montant de 1,5 milliard de francs.

42 « Le point économique », *Economie française*, janvier 1940, pp. 15-20.

DIRIGISME ET QUADRILLAGE

L'économie de guerre trouvera, trop tard, ses premières concrétisations au dernier moment du déclenchement des hostilités, le 3 septembre 1939.

La politique adoptée alors se caractérise d'abord par un soudain dirigisme d'Etat qui se manifeste dans les structures d'encadrement, lorsque les ministères s'occupent désormais de la distribution des ressources. La loi du 11 juillet 1939 avait déjà défini les principaux éléments : un ministère unique se charge des transports, un autre de la fabrication et du partage des produits communs à plusieurs départements, un autre encore des problèmes de main-d'œuvre et enfin un dernier gère les relations avec l'étranger. Cependant cette organisation reste en partie désordonnée, jusqu'au 31 mars 1940, où un Comité interministériel économique prend en charge tous les problèmes de l'économie de guerre.

De nouvelles structures quadrillent le territoire : organisations régionales, organisations départementales dirigées par les préfets, organisations professionnelles ou interprofessionnelles d'importateurs et de répartiteurs.

Toutes les forces de la Nation sont donc mobilisées dans l'effort de guerre. Dans le cas de la main-d'œuvre, la loi de juillet 1938 prévoyait la réquisition collective pour le personnel de l'administration et des services publics comme pour ceux des services privés et des entreprises, indispensables pour assurer les besoins du pays. Par ailleurs, tout Français ou ressortissant français de sexe masculin, âgé de 18 ans ou plus, et non appelé sous les drapeaux ou utilisé par la Défense passive peut être réquisitionné. Après l'engagement du conflit, le 15 septembre 1939, un décret prévoit le recrutement des femmes et la satisfaction des besoins par la main-d'œuvre nord-africaine, coloniale et étrangère. Le ministère du Travail peut contrôler tous les placements de main-d'œuvre et, selon l'article 20 de la loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre : « La fourniture des prestations nécessaires pour soutenir les besoins du pays est obtenue par accord amiable, et, à défaut, par réquisition ».

Les ressources financières font l'objet d'une partielle mobilisation. Sans décider d'une épargne forcée, des décrets très stricts règlent les bénéfices industriels. Un décret-loi du 29 juillet 1939 prévoit une très forte limitation des bénéfices des entreprises travaillant pour la Défense nationale et dont les dispositions sont étendues, dès le 9 septembre 1939, à toutes les entreprises industrielles et commerciales.

Enfin, les échanges sont sévèrement réglementés. Les prix sont bloqués à leur niveau du 1^{er} septembre 1939⁴³ et aucune majoration ne peut y être apportée sans l'autorisation préalable d'une commission interministérielle composée des ministres « responsables » pour les divers produits de base et du Comité national des prix. Les divers facteurs de variation des prix, l'offre et la demande, sont aussi réglementés. Une action est engagée sur les facteurs

43 Décret du 9 septembre 1939, renforcé par ceux du 1^{er} mars 1940 et du 9 avril 1940.

monétaires, par la modération de l'appel au concours de la Banque de France, la limitation de l'émission des billets et l'émission constante de bons d'armement, destinée à absorber les disponibilités du public et à empêcher des emplois en dépenses génératrices d'élévation des prix. L'Etat met ainsi en place une sorte d'*open market policy*⁴⁴ qui s'accompagne d'un encouragement à l'usage du chèque, afin de développer les dépôts en banque et de faciliter le jeu du circuit à l'intérieur du marché monétaire⁴⁵. Le gouvernement décide également de frapper d'une lourde imposition l'ensemble des contribuables et plus encore les « bénéficiaires » de la guerre. La consommation des particuliers doit être ainsi substantiellement réduite et, pour plus de précaution, une action sur la demande même des marchandises est exercée, soit par les commerçants et les industriels, soit par les consommateurs. Aux premiers sont interdits les achats spéculatifs étrangers à leur activité habituelle ou qui dépassent les besoins normaux⁴⁶, aux seconds l'on impose des restrictions de la consommation sous des formes diverses : rationnement de l'essence⁴⁷, interdiction complète de la vente de certaines denrées ou à des jours déterminés⁴⁸, limitation de la quantité de certains biens, allouée aux divers éléments de la population (pain, sucre, charbon), sur la production de cartes de ravitaillement⁴⁹⁻⁵⁰. Ce strict encadrement des échanges internes se complète d'une réglementation du commerce extérieur. Comme le souhaitait l'article 55 de la loi de juillet 1938 : « A la mobilisation..., la coordination des opérations commerciales relatives aux importations de toute nature est confiée à un ministre unique, lequel utilise pour ces opérations le concours technique des représentants des ministères intéressés. Les autorisations d'importation et d'exportation de toute nature sont délivrées par ce ministre ». Ce système, un peu lourd, sera allégé en permettant notamment à chaque ministère de maîtriser ses importations et ses exportations. Toutes ces mesures visent à restreindre la sortie des capitaux, pour éviter une dépréciation du franc, à l'heure où certaines importations sont indispensables. Dans le même but, un accord financier et économique est signé entre la France et l'Angleterre, le 4 décembre 1939. Il prévoit, en particulier, une solidarité entre le franc et la livre (à un cours de 176 F), la suppression de toute mesure protectionniste et manifeste la volonté d'un fonctionnement autarcique des deux empires associés⁵¹.

Une dernière mesure permet de « boucler » le circuit. Le 9 septembre

44 Cf. la convention entre la Banque de France et l'Etat du 29 février 1940.

45 Décret du 19 mars 1940 généralisant le paiement par virement de comptes des dépenses de l'Etat et des collectivités publiques.

46 Décret-loi du 31 janvier 1940.

47 Décrets du 20 septembre 1939 et du 28 février 1940, réglementant la consommation des produits pétroliers.

48 Décrets-lois des 12 janvier 1940, 1^{er} mars et 10 mars 1940, et décret du 4 avril 1940, sur l'exposition, la vente et la consommation de la viande ; réglementation des boulangeries et pâtisseries, et arrêté du 16 mars 1940.

49 Décret-loi du 4 mars 1940 instituant un recensement en vue de la distribution de cartes de rationnement. Décret-loi du 1^{er} mars 1940 réglementant les restaurants.

50 Ce paragraphe s'inspire de l'article de Qualid W., « Les débuts de l'économie de guerre en France », Revue d'économie politique, mars-avril 1940, pp. 185-215.

51 Truptil, R.J., « L'accord financier franco-anglais », L'Europe nouvelle, 23 décembre 1939, pp. 145-1456.

1939, un décret-loi « prohibe ou régleme en temps de guerre l'exportation des capitaux, les opérations de change et le commerce de l'or ». Le commerce de l'or est dorénavant réservé à la Banque de France, celui des devises, lorsqu'elles sont achetées ou vendues contre des francs, à l'Office des Changes. Seul ce dernier peut autoriser l'exportation de capitaux.

La France, dans un dernier sursaut, a adopté le modèle théorique d'une véritable économie de guerre : la mobilisation de toutes les forces en vue de la production d'armement et des biens essentiels, l'omniprésence de l'Etat et des mesures financières adéquates.

Il est cependant difficile de juger objectivement des résultats de ce programme d'économie de guerre mis en place par le gouvernement Daladier, après la débâcle de 1940. Pourtant, dans le domaine financier, les résultats semblent honorables et même si la mobilisation industrielle paraît, à bien des égards, un total échec, elle a néanmoins produit des effets sensibles.

La situation financière et monétaire de la France en septembre 1939 n'est pas déplorable⁵², le franc, durant l'année 1939, reste stable avec des cours variant entre 176 et 178 F par rapport à la livre sterling⁵³. Les finances publiques sont assainies et la dette flottante peu à peu consolidée. Les prix sont stabilisés, les échanges extérieurs s'améliorent. Tous ces bons indices sont sanctionnés par l'optimisme de la Bourse, puisque l'indice des valeurs françaises à revenu variable passe de 205 en décembre 1938 à 234 en août 1939.

Malgré la guerre, le gouvernement parvient ainsi à maintenir une situation financière convenable. Etudiant, dans sa thèse académique, le financement de la guerre 1939-1940, R. de Lestrade résume l'évolution de la situation financière entre septembre 1939 et juin 1940. Un classique phénomène de panique provoque de nombreux retraits à l'annonce de la mobilisation et, durant la première quinzaine de septembre 1939, l'excédent des retraits est de 1 milliard de francs dans les caisses d'épargne. Mais il n'est pas besoin de moratoire comme en 1914, les décaissements sont de 14 milliards de francs du 20 août au 5 septembre et l'Etat peut faire face, grâce surtout à l'accord secret signé avec la Banque de France. Dans les mois qui suivent, le mouvement va se ralentir⁵⁴ et pourtant, la situation monétaire reste bonne jusqu'à mai 1940. L'inflation est très faible : la circulation fiduciaire est de 159 milliards le 9 mai 1940 contre 151 milliards de dollars fin 1939. A partir du mois de mai 1939, la France connaît brutalement une débâcle financière, strictement liée à la débâcle militaire.

La politique économique est moins efficace que la politique financière. La mobilisation industrielle a été mal préparée et si la loi de juillet 1938 prévoyait que le ministère le plus consommateur d'un produit prendrait en charge la gestion de celui-ci, elle ne précisait nullement quel ministère serait respon-

⁵² *Compte-rendu de M.P. Fournier sur les opérations de la Banque de France pendant l'année 1939, lu le 31 janvier 1940 à l'assemblée générale des actionnaires.*

⁵³ *Les réserves d'or de la Banque de France passent de 87 264 millions en novembre 1938 à 97 266 millions en septembre 1939, soit le double des réserves possédées en août 1914.*

⁵⁴ *La Banque de France voit se réduire le volume de ses engagements d'escompte qui passent de 18,1 milliards de francs le 14 septembre à 7,5 milliards le 16 novembre.*

sable. L'anarchie se développe et les bévues se multiplient et se succèdent. Au procès de Riom, Edouard Daladier expliquera qu'avec le ministère du Travail, il avait recensé les besoins humains pour la métallurgie, en mai 1939. Elle avait alors besoin de 32 000 spécialistes. Des affectations spéciales furent établies, selon lesquelles ces ouvriers indispensables ne pouvaient être mobilisés. Or, dit Daladier, « il s'est passé un fait grave : on a rappelé sous les drapeaux, au cours de mobilisations partielles qui se sont produites dans cette année-là, des spécialistes qui auraient dû, conformément à mes instructions, être laissés à l'usine »⁵⁵. La conséquence de ce désordre est l'enrayement de l'économie française au moment de la mobilisation. « La mobilisation de septembre et les mesures corrélatives ont entraîné un blocage de l'économie... »⁵⁶ La reprise s'opère pourtant assez rapidement et la progression du matériel militaire en est une belle illustration. En septembre 1938, 39 avions de chasse étaient produits, ils sont 311 en septembre 1939 et 628 en mai 1940. Cette augmentation de la production est similaire pour la majorité de l'équipement⁵⁷.

La mobilisation industrielle a été insuffisante. Comme le dira plus tard Raoul Dautry, ministre de l'Armement en 1939 et 1940 : « Ce n'est guère qu'en 1941 que nous aurions commencé à être outillés. Ce n'est qu'en 1942 que nous l'aurions été de façon satisfaisante. »⁵⁸ En fait, comme dans les autres domaines, les mesures prises n'étaient pas adaptées à la situation, convaincus que la guerre serait longue, les dirigeants ont cru qu'ils auraient le temps de s'équiper et ils ont cherché par ailleurs à disposer d'une économie saine, afin de conduire une lutte de longue haleine. Or Hitler va changer les règles du jeu, sans en avertir ses adversaires.

Tout ce débat, théorique et pratique, sur l'économie de guerre constitue un excellent révélateur des opinions économiques, politiques et militaires de l'époque. La France de la III^e République rêve encore d'un libéralisme idéal, calqué sur les modèles du siècle précédent, malgré une dizaine d'années de crise internationale. Ce libéralisme, singulièrement ancré dans le passé, s'oppose farouchement, au sortir du bref épisode du Front populaire, à toute intervention étatique et il est incapable, en France comme d'ailleurs en Angleterre, de saisir l'originalité et la nouveauté du système économique d'Hitler et des autres régimes totalitaires.

Selon la très vieille logique perverse de l'Histoire, ce débat qui visait à préparer une économie de guerre dans l'urgence mal mesurée d'une situation de court terme, trouvera ses applications, dans les années de l'après-guerre, lorsque le monde retrouvera, en apparence, une économie de paix.

En France, notamment, l'Etat interviendra sans hésiter et massivement dans la vie économique et maintes mesures qui l'avaient fait hésiter deviendront

⁵⁵ Ribet, M., *Le procès de Riom*, Paris, Flammarion, 1945, 525 p., pp. 139-140.

⁵⁶ « Le point économique », *Economie française*, janvier 1940, pp. 15-16.

⁵⁷ Frankenstein, R., *Le prix du réarmement français 1935-1939*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982, 382 p., p. 316.

⁵⁸ Déposition de M. Dautry au procès de Riom. Archives Daladier aux Archives Nationales (cote AP 496).

L'HISTOIRE AU PRÉSENT : L'ÈRE DES TYRANNIES

monnaie courante, depuis le contrôle des changes jusqu'à la création de l'INSEE.

Tous les économistes et tous les financiers du monde entier savent très bien, aujourd'hui, l'importance des leçons que les deux dernières générations ont su tirer du second conflit mondial et de cette nouvelle doctrine de l'économie de guerre qui l'avait précédé. Les générations de demain sauront mieux discerner les effets, négatifs ou positifs, les enseignements, riches ou nuls, de cette récente conflagration internationale qui annonce, disent les spécialistes, l'avènement d'un nouvel ordre mondial. Nos enfants et petits-enfants diront si ce conflit de l'hiver dernier et la soudaineté de sa conduite obligeront les contemporains à remettre ou non en question les grands principes économiques « d'avant-guerre ».